

SZENTPÉTERI ISTVÁN

**Az irányítás (vezetés) és a felügyelet  
elhatárolásának problémái,  
különös tekintettel az oktatásügyi  
igazgatásra**



Martonyi János professzor sokirányú érdeklődése közismert volt tanítványai között. Az általános és szakigazgatástudományi problémák szerencsésen váltogatták egymást eddigi tudományos munkássága alatt. A szakigazgatási ágak közül szívesen foglalkozott az oktatásügyi ágazattal. A fordulat évét követő évek egyik első kari évkönyvében olyan tanulmányt tett közzé, amelyik az oktatásügyi igazgatásban kialakult vezetési, irányítási formákat — mai szavakkal — szervezés, illetve vezetéstudományi aspektusból is vizsgálta.<sup>1</sup> A vezetés és szervezéstudomány címszó alatt az elmúlt évtizedekben rengeteg publikáció jelent meg. Az olyan alapfogalmak meghatározásában, mint a vezetés, szervezés, irányítás ma sem nagyobb az egyetértés, mint Martonyi professzor említett munkájának megjelenése óta. Az ő fogalmi meghatározásait, s e fogalmak egymáshoz fűződő viszonyára vonatkozó felfogását ma is sokan úgy hivatkozzák, mint aki bizonyos mértékben megalapozó nézeteket fejtett ki akkor. Az alábbi tanulmány szerény kísérlet arra, hogy ezeknek az alapfogalmaknak az értelmezésében megtett utóbbi két-három évtized néhány fordulatát megörökítse, s e fogalmakra vonatkozó gondolkodásunk fejlődésének utolsó szakaszát vázlatosan bemutassa. Tesszük ezt azzal a meggyőződéssel, hogy Martonyi professzor mind az oktatási igazgatás tudományos feldolgozásában, mind abban a kísérletben, hogy a vezetés és szervezés újszerű megközelítésének szükségességére felhívja a figyelmet, a hazai igazgatástudomány szempontjából maradandó értékeket jelentő eredményeket produkált.

## I.

### A FOGALMI ZAVAROK OKAI ÉS EREDŐI

Az irányítás-szervezés-vezetés-igazgatás fogalmaknak a társadalomtudományokban való használatában — közismerten — nagyok az eltérések, sőt azt is mondhatjuk ellentmondások, zavarok vannak. Alig van két neves szerző, aki nagyjából is hasonló vagy éppen azonos értelemben használná a fent jelzett alapvető fogalmakat. Még nagyobbak az eltérések az olyan kifejezések értelmezésénél, amelyek az előbbi alapfogalmak részelemeit, alapkategóriáit (pl. tervezés, szabályozás, koordináció, ellenőrzés) tartalmazzák. E kifejezések tartal-

<sup>1</sup> Martonyi János: *A vezetés, irányítás és koordináció kérdései az oktatásügyi igazgatásban*. In: A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának évkönyve (Szerk.: Schultheisz Emil) Tankönyvkiadó Vállalat, Bp. 1953. 63—86. old.

mának különböző értelmezése mindenkit zavar, aki ezeket a fogalmakat többkevesebb tudományos igényteliséggel használja. Mind az elméletben, mind a gyakorlatban állandóan hangoztatott az az igény, hogy „közös nevezőre” kell jutni e fogalmak használatában. Ennek az igénynek a kielégítését azonban számos körülmény akadályozza. Ezek közül a fontosabbak — véleményem szerint — a következők.

a) Azoknak a fogalmaknak a tartalmát, amelyek jogilag szabályozott viszonyokra vonatkoznak a *jogszabályi meghatározások* kötik. Még egy ország jogszabályainak rendszere sem következetes viszont az alapvető fogalmak tartalmának meghatározásában sem. Ilyen alapvető fogalmak, mint pl. irányítás, felügyelet, ellenőrzés, koordináció, utasítás stb. olyan sokféle változatban szerepelnek a jogi normatívákban, hogy az államigazgatási jogtudomány is legfeljebb „válogatva”, vagy egyszerűsítésekkel és átértelmezéssel tudja megmagyarázni: miért így van itt meghatározva, s miért amúgy ott. Ennek pedig legkézenfekvőbb oka az, hogy e fogalmak tisztázása csak a kifejezések egész rendszert átfogó egymáshoz viszonyítása alapján lehetséges. A legfontosabb törvényi normatívák fogalmi apparátusánál az alapfogalmakat még egyeztetni és koordinálni lehet (pl. így van ez a Btk., Ptk. stb. esetében). Az általános és különös államigazgatási anyagi jog hatalmas méretű felduzzadása mellett viszont ezt az egyeztetést — az arra hivatott központi szerv legjobb törekvései mellett is — tökéletesen végrehajtani lehetetlen feladatnak tűnik.<sup>2</sup> Végeredményben tehát az a helyzet, hogy a jogalkotási eljárásban rejlik a külön értelmezés alapja, s alig tudjuk remélni, hogy a jogszabályszerkesztőkkel szembeni rendkívül gyors munkákra szorító igények mellett a jövőben meg tudják előzni a különféle értelmű használatot a jogszabályban.<sup>3</sup> A tudománynak mindenesetre nem szabad figyelmen kívül hagynia az olyan szilárd realitások talaját, mint a jog, s a vezetésre, irányításra ott adott meghatározásokat.

b) Az *intézményi élet*, a *gyakorlati szervezeti működés kommunikációja* — részben a jogi kifejezések, részben a megfelelő szaktudományos terminológia közrehatásával — kialakít valamifajta terminológiát, fogalmi jelzőrendszert. A „kebelbeliek” ezek tartalmát valamennyire azonos értelemben használják, de a fogalmakban való egyetértés még annyira sincs meg, mint a szabályokat

<sup>2</sup> Az államigazgatási jogi szabályozás felduzzadásáról lásd Madarász Tibor: *A jogi szabályozás túlzásairól*. Társadalmi Szemle, 1979. 7—8. sz. 112. s. köv. old.

<sup>3</sup> Csak példaként említjük azokat az eseteket, amikor Zsuffa István a tanács-törvényben szereplő felügyeletről kimutatja, hogy az voltaképpen irányítási jog. A Tt. 5. § (1) bek. g) pontja szerint a tanácselnök általános felügyeletet gyakorol a szakigazgatási szervek felett. Joggal írja, hogy: „Az egyértelműnek tűnő tétel mélyebb elemzése azonban arra a következtetésre vezetett, hogy a tanácselnök, szakigazgatási szervezettel kapcsolatos jogosítványa lényegesen több, mint pusztán felügyelet. Ha ugyanis elfogadjuk azt az elvet, hogy az irányítás éppen a rendelkezési joggal több a felügyeletnél, akkor a tanácselnök jogosítványait egyértelműen irányítási jognak kell tekinteni.” Ezt az állítást meggyőzően támasztja alá a tanács-törvény végrehajtási rendeletének 54. § (1) bek. a) és b) pontjaiban, az 54. § (3) bekezdésben és az 55. § (6) bekezdésben foglaltakra hivatkozással. Zsuffa István: *A tanács-törvény fogalmi elemzése az irányítás, felügyelet, vezetés, fogalmak használata és értelmezése szempontjából*. In: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése. II. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Bp. 1975. 1—3. old.

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az előbbi csupán egy példa arról, hogy az államigazgatási jogszabályokban is milyen következtetetlenül szerepel az irányítás és a felügyelet meghatározása. Számos más jogszabályi esetet is említeni lehetne e tétel alátámasztására.

alapul vevő jogtudományi meghatározásokban. A „gyakorlatban” használatos kifejezések értelmezésénél figyelembe kell vennünk szemantikai és az információáramlási sajátosságokat. Így pl. azt, hogy a szervezeti életben a gyakorló szervező-vezető — tudományos vagy intézményi (pl. jogszabályi) segítség nélkül — maga teremti értelmezéseket, maga alkot eljárásaira fogalmakat akkor, ha nem ismeri az „irodalom” vagy az „intézményesítő” normatívák (mint pl. a jog) meghatározásait. (Természetesen ritka eset az, amikor a tudománytól vagy a szabályozott terminológiától teljesen függetlenül zajlik le ez a folyamat, de ilyen sincs kizárva.) Különösen a sikeres és eredményes szervezetek vezetői törekednek ilyen „nyelvújító” tevékenységre. Az így kialakított terminológia azonban rendszerint csak az intézmény határain belül érvényes, elsősorban azért, mert a számos értekezlet, vezetői megbeszélés hosszán és folyamatosan kialakítja e kifejezések értelmezésében a megfelelő kommunikációt. Így az intézményben „tudják, hogy miről van szó” akkor is, ha a fogalom pontos tartalma nincs is meghatározva. Az intézményi életben használt szervezési és vezetési fogalmak tartalma tehát szervezeti egységek mindennapi életéhez kötődik, a fogalom tartalma nem kifejezett (rögzített). A gyakorlati élet szervezési fogalmainak „életlensége” és homályossága akkor válik szembetűnővé, amikor igazán nagygyá válik a szervezet, vagy méginkább akkor, amikor viszonylag nagyobb önálló intézmények tagjai akarnak egymással kommunikálni. Az ilyen tapasztalatcserében, gyakorló szervezői-vezetői konferenciákon állandó a vita arról, hogy ki mit ért ezen és ezen. A közös terminológia kialakítására ezek a rendezvények nem alkalmasak, s ami még nagyobb baj, egyszerűen lehetetlen is a kölcsönös megértés fogalmi alapjainak a megteremtése az intézményi gyakorlat által kialakított terminológiai különbségek mellett. A vállalati, intézményi vezetők érzik ezt a problémát, s elég gyakran elmarasztalják a tudományt azért, mert nem tesz eleget a fogalmak egyértelmű meghatározása, s azok mindennapi szervezeti életre való átültetése érdekében. (Ebben sok vonatkozásban igazuk lehet, de a probléma onnan adódik, hogy a „gyakorlat” egy általa lényegében nem ismert elmélettel szemben támasztja ezeket az igényeket.) A tudomány viszonylagos különállással kezeli a gyakorlat által alakított kifejezéseket. Akár tetszenek neki, akár nem, szintén — mint előbb a jogszabályt — realitásként kell kezelnie. Magyaránzia kell a gyakorlatban születő kifejezések eredetét, azok mögött meghúzódó rejtett tényezőket stb. S azt is fel kell tételeznie, hogy esetenként a gyakorlat megelőzheti a fogalmi tisztázásban vagy esetleg korrigálhatja a tudományos fogalmi rendszer elemeinek tartalmát.

c) A szervezetekkel foglalkozó *alap- és szaktudományok* létrejöttüktől kezdve viaskodnak a szervezés és vezetés, irányítás és igazgatás meghatározásának problematikájával. Fejlődésük kezdetén tán többet is, mint később. A kezdeti tudományos megközelítések „optimizmusa” az, hogy ha valamilyen szervezeti elemet kiemelek a környezetéből, akkor az megismerhető, s akkor egyszer s mindenkorra érvényes valamit mondhatnak arról. Ez az elhatároló, adott állapotot örökérvényűnek tekintő meghatározási törekvés a tudományfejlődés intenzívebb szakaszában háttérbe szorult, bebizonyosodik állításainak tarthatatlansága. Ekkor a „dolgok” vizsgálata helyett a folyamatok kerülnek a tudományos érdeklődés előterébe.<sup>4</sup> Ebben a dinamikus közelítésben azonban értelmüket

<sup>4</sup> Lásd Engels nézeteit a fogalmak tudományos megközelítés szerinti változásaira vonatkozóan. Marx és Engels *Művei* 21. köt. Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1970. 281—282. old.

vesztik azok a meghatározások, amelyek a stabil állapotok struktúráira nézve érvényesnek tűntek.

Az irányítás, szervezés, vezetés, igazgatás kifejezések tartalmát szaktudományonként bizonyos mértékig a másik szaktudománytól eltérően értelmezik.<sup>5</sup> Ebből is következik, hogy a tudósi közösségben épp úgy nincs egységes felfogás abban, hogy miként kell e fogalmakat meghatározni, mint a gyakorlati szervezők között. Mégis van különbség a tudományos értelmezés és a gyakorló szervezői kommunikáció sajátosságai között. Elsősorban az, hogy egy-egy szaktudományon belül e fogalmaknak sokkal egyértelműbb az értelmezése. A jogtudományban pl. az igazgatásnak van olyan meghatározása, amelyet az alapkutatók és a szakjogtudományok (államjog, államigazgatási jog stb.) egyformán használnak. A szervezés kifejezés tartalma többé-kevésbé egyértelmű a közigazgatástudományon belül, s különösen a vállalat vagy üzemszervezési diszciplínában. Az irányítás (különösen a társadalomirányítás) kifejezésnek szintén van valami közel álló tartalma a szociológiában kialakított meghatározásokban. Az alapvető fogalmaknak a tartalma tehát az egyes szaktudományi terminológiában egyértelműbb, így a szaktudományon belüli információcsere lehetőségeit biztosítja. (Nem kell mindenkinek teljes terjedelemben kifejtienie mit ért az igazgatáson vagy vezetésen, elég ha egy paradigmaként elfogadott koncepcióra hivatkozik: x és y ekkor és itt így határozta meg, ezt követem én, ahogy általában a „többség” is ezt a meghatározást használja.)

Az egyes szaktudományokban használatos értelmezés viszont igen gyakran ismeretlen a többi szaktudomány művelői előtt. A jogtudományban pl. hosszú ideig alig tudtak valami lényegeset arról, hogy a szociológusoknál miért alapfogalom a bürokrácia. És fordítva is: a szociológusok nem értették azt, miért beszélnek a jogászok az igazgatásról úgy, mint „végrehajtó-rendelkező tevékenységről”.

Sokkal problematikusabb az említett alapfogalmak értelmezése az ún. komplex módszerű, integrált nézőpontú új tudományokon belül. Mindaddig alig van közeledés vagy pláne azonosság e kifejezések értelmezésében sem a vezetés és szervezéstudományban (szervezéstudományban), sem a rendszerelméletben.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> „Az irányítás fogalmának értelmezésében és használatában tapasztalható sok ellentmondásnak talán legfőbb oka az, hogy az irányítás több tudományág terminusztechnikusa, s mindegyik más jelentéssel építette be szankciókincsébe. Az egymást részben fedő, részben egymással ellentétes jelentés-meghatározások annak következményei, hogy ugyanazt a jelenséget a különböző tudományágak más-más célból, különböző szempontból, eltérő módszerrel vizsgálják, s nem utolsósorban sajátos fogalmi apparátust használva definiálják.” Dr. Madarász Tibor: *Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében*. Állam és Igazgatás, 1972. évi 2. sz. 151. old.

<sup>6</sup> Ha bizonyos fenntartásokkal is, de igazat kell adnunk Zsuffa Istvánnak, aki néhány hazánkban közkezen forgó szervezéstudományi munka alapján azt írja: „Az általános szervezéstudomány vagy szervezéstudomány sajnos semmiféle támpontot nem ad a felügyelet tartalmára és értelmezésére vonatkozóan. Ha e fogalom elvétele elő is fordul az általános jellegű munkában, akkor is csak a közigazgatástudomány által kialakított jogosítvány adaptációjáról beszélhetünk.

A „felügyelet” mint jogosítvány ugyanis egyértelműen az állami tevékenységhez kapcsolódik, s így az általános szervezéstudomány nem is vonja vizsgálódási körébe.” In: *Az irányítás, vezetés, felügyelet és ellenőrzés fogalmak szervezéstudományi megközelítése*. Az irányítás. A felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése I. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Bp. 1975. 47. old.

Alig találni nevesebb szerzőket, akik egyformán határozták volna meg az irányítás, vezetés, szervezés, igazgatás fogalmakat, vagy ha ilyenek lennének is, nem mondható, hogy a jelzett tudományokban azokat paradigmaként elfogadnák és használnák. Mindez úgy tűnik annak a jele, hogy a tudományok közötti integrációra való törekvés inkább jelszó és követelmény ma még, semmint valóság, amit egyébként az integrált nézőpont kiemelkedő hívei (pl. K. Boulding) mindig is hangoztattak.<sup>7</sup>

Leggyakrabban úgy próbálják az irányítás, vezetés, szervezés kifejezéseket egymáshoz viszonyítani, hogy mindegyikben sajátos tartalmat, specifikus vonásokat igyekeznek kifejezni. E módszerrel a különbözőségek kerülnek előtérbe. Rögtön felvetődik azonban ilyenkor az a kérdés, hogy melyik az átfogó, alapfogalom, hogyan „rendeződik” ez alá a többi. Az egyik közkeletű kísérlet az irányítást teszi hierarchikusan magasabb polcra, a vezetés viszont a belső befolyásolás eljárása.

Martonyi professzor idézett tanulmányában szintén ezt az álláspontot képviseli: „Az *irányítás*, véleményünk szerint a tágabb körre kiható tevékenység, mint a vezetés. Irányításon ugyanis több, esetleg sok szervből álló szervezet egész átfogó mozgatása értendő, ami a valamely szakigazgatási ág csúcsán elhelyezkedő legfőbb szerveknek, illetőleg különösen ezek főnökeinek feladata. A *vezetés* ezzel szemben konkrétabb irányító tevékenységet jelent, amely az egyes szervezeti egységek közvetlen vezetésében... igazgatásában, eredményes munkájuk állandó feltételeinek állandó biztosításában áll.”<sup>8</sup>

Lényegében ugyanezt az elhatárolási gondolatot tartalmazza Bene László fejtegetése: „A vezetés az állami-társadalmi szervezeti élet organikus része, a szervezetbe beletartozó, vele együtt lüktető szervezeti kritérium a végrehajtással alkotott dialektikus egységben. *Kívülálló pozíciója az irányítás.* A vezetés elkötelezettség a szervezeti érdek mellett — az irányítás szélesebb kör érdekéből kiinduló vezetés.”<sup>9</sup>

A rendszerszemléletű szervezés illetve vezetéstudományban mind többen azon állásponton vannak, hogy nem lehet a korábbi alapokon az irányítás és vezetés megkülönböztetése, ezért a két kifejezést azonos értelemben használják.<sup>10</sup>

A következőkben mi is az irányítást és vezetést szinonim kifejezéseként kezeljük. Az igazgatás szónak van egy többé-kevésbé elfogadott, irányítástól, vezetéstől megkülönböztethető értelmezése, noha sok elemében ez is hasonló az előbbi kifejezésekkel. Ha rendkívül nehéz vagy lehetetlen is az előbbi fogalomnak egymástól elhatároló specifikumait megtalálni, annál egyértelműbb, hogy az irányítás (vezetés és igazgatás) valamint a felügyelet között lényegi különbségek vannak.

Ebben a helyzetben meg kell próbálni „magasabb szinten” a dolgok folya-

<sup>7</sup> „...számos körülmény tereli az embereket a tudományágakközi megoldások felé. Mindez az ösztönzés azonban csak akkor lehet gyümölcsöző, ha bizonyos koherens keretek között érvényesül. A határtudományok nagyon könnyen válhatnak tudománytalansággá.” Kenneth E. Boulding: *Az általános rendszerelmélet a tudomány csontváza*. In.: Rendszerelmélet. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1969. 99. old.

<sup>8</sup> Martonyi János: i. m. 63. old.

<sup>9</sup> Dr. Bene László: *A vezetés tudományos megalapozása*. Közgazdasági Könyvkiadó, Bp., 1970. 43. old.

<sup>10</sup> Vö.: Marosi Miklós: *Szervezés-ösztönzés-hatékonyság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1978. 45. old.

matba való látása mellett rendező elveket keresni kifejezéseink értelmezésére. Ezért — anélkül, hogy a korábbi megfogalmazási kísérletek jelentőségét lebecsülnénk — az igazi tudományos feladatnak e területen a történetiséget és az új rendszerszemléletet érvényesítő terminológiai tisztázó munka végzését tartom. Új, totalitásra törekvő integrációt az alapkategóriák értelmezésében nem lehet máról holnapra elvégezni. Az új tudományok (amilyen a szervezés és vezetéstudomány is) paradigmáinak, általánosan elfogadott mintáinak a megalkotása igen nehéz feladat. A tudománytörténet tanúsítja, hogy ez gyakran nem is az alkotón, a tudóson, hanem a befogadó közegen, a „társadalmon” múlik. Az irányítás, szervezés, vezetés, igazgatás stb. a szervezés és vezetéstudomány olyan alapfogalmai, amelyek paradigma erejű koncepció nélkül leküzdhetetlenek, s éppen ezért ezek nélkül a tudományok nem is fejlődhetnek. Ezeknek a tartalmát csak teljes monografikus munkával lehet meghatározni, s általánosan elfogadottá tenni. Ez rendszerint csak egyéni, alkotó tudományos munka produktuma lehet. Éppen ezért eleve sikertelennek tartunk minden olyan törekvést, amelyik alapjában véve a tudományt kívülről befolyásoló, tudmányszervező intézkedésekkel akarja a „terminológiai vitát eldönteni”, az egységes értelmezés alapjait megteremteni. Még akkor is, ha ez a testület az Akadémia olyan bizottsága, amelynek funkciója e tudományterület fejlesztésének gondozása, a tudományos tevékenység magas szintű véleményezése és értékelése.<sup>11</sup> Az alábbi fejtegetések csak szerény kísérletnek tekinthetők arra, hogy egyfajta rendszerezést véghezvigyenek a mindennapi szervezői munka alapvető kategóriáinak értelmezésében.

## II.

### AZ IRÁNYÍTÁS ÉS FELÜGYELET ELVÁLÁSÁNAK INTÉZMÉNYI ALAPJAI

a) A szocialista társadalom és államszerveződés fejlődésének jelenlegi szakaszán annak lehetünk tanúi, hogy amilyen módon differenciálódnak a funkciók, annak megfelelően egyre jobban elhatárolódnak egymástól a feladatok megoldását szervező struktúrák is. Az előbbi — horizontális — munkamegosztással együtt nő a nagy szervezetek vertikális tagoltsága is. A horizontálisan és vertikálisan tagolt rendszerekben a szervezeti hatalomgyakorlás centruma bizonyos befolyások szerint áttevődik.<sup>12</sup> Vagy felfelé koncentrálódik a döntési

<sup>11</sup> 1978—79-ben az MTA IX. osztálya különbizottságot hozott létre az irányítás, vezetés és szervezéstudomány terület helyzetelemzésére. E bizottságban többször is elhangzottak olyan vélemények, hogy állást kellene foglalni az előbbi alapfogalmak mikénti értelmezésének kérdésében. Amikor a bizottság tagjai kifejtették véleményüket rögtön bebizonyosodott, hogy milyen különbözően fogják fel e kifejezések tartalmát, e fogalmak egymáshoz való viszonyát stb. Végül is a bizottság csak azt tudta rögzíteni, hogy tagjai sem tudnak egységes álláspontra jutni. Végül az előterjesztés is leszögezte: „Az irányítás, vezetés, szervezés fogalmát többféleképpen értelmezik... Nem ad egyértelmű eligazítást e fogalmak idegen nyelvű használata sem, de nyomatékosan arra utal, hogy e tevékenységek szorosan egybefonódnak.” (2. old.)

<sup>12</sup> A szervezeteken belüli munkamegosztási irányoktól, s a szervezeti munkamegosztás hatásairól lásd: Szentpéteri István: *A szervezeti munkamegosztás és kooperáció*. Gazdaság és Jogtudomány, 1976. évi 3—4. sz.



jog (centralizáció) vagy rendszertanilag alsóbb szintekre tevődik az autoritás gyakorlása, s így leadnak hatásköröket (döntési jogokat), s akkor decentralizáció megy végbe. A szervezeti struktúra stabilizálódása rendszerint akkor jön létre, ha a hatalomgyakorlás *egyensúlyozó rendszere kialakul*. Ekkor a központi és helyi döntési rendszer között olyan rendeződés áll be, amikor pusztán szervezeti okokból nem kerül túlsúlyra valamelyik szint.

A közigazgatásban általában, s az egyes speciális igazgatási ágazatokban is rendszerint a hatalom koncentrálódásának és decentralizációjának folyamata sajátos törvényszerűségek szerint alakul, váltja egymást. A közép-kelet-európai társadalmak szocializmus előtti közigazgatási rendszerére a *bürokratikus centralizáció* a fő jellemző. A közigazgatás a feudálkapitalista önrányító szervezeteknek, s az ún. *önkormányzatoknak az elnyomásával alakult ki*. Az igazgatás „állami” feladatait *felülről* oktrojálták rá a területi közösségi formákra. Ez a központból irányítottság különösen jellemző volt a felszabadulás előtti magyar oktatásügyi irányításra.<sup>13</sup>

A helyi önállóság, az önkormányzati jogosítványok központi igazgatási szervek által való korlátozásának, illetve néha teljes elvonásának szervezeti-jogi eszköze a *felügyelet* intézménye volt. A felügyelet mai — korábbihoz képest természetesen lényegesen megváltozott — funkcióját úgy érthetjük meg, ha történeti kialakulásának főbb állomásait vázlatosan áttekintjük.<sup>14</sup>

Onnan kell kezdenünk, hogy megvizsgáljuk: egyáltalán mikor és milyen tartalommal alakult ki a felügyelet a közigazgatásban. A felügyelet intézménye történetileg fejlődött Magyarországon abban a folyamatban, amit a múlt században az „*önkormányzat államosítása*”-nak neveztek. Ez a folyamat a feudálkapitalista önkormányzatnak a bürokratikus centralista apparátussal való felváltásának a korszaka volt. A központi államhatalom az önkormányzati jogosítványokat — az önkormányzat híveinek minden ellenállása mellett is — a kormányzat által létrehozott helyi (dekoncentrált) igazgatási szervezet hatáskörébe adta.

Az ilyen centrális irányítású szakigazgatási szervezet egyes igazgatási ágazatokban a polgári társadalom előtt kialakult, tehát kezdetei a klasszikus polgári forradalom előtti társadalmi viszonyokra nyúlnak vissza. Különösen jellemző ez a régi magyar oktatásügyi igazgatásra. A „felvilágosult” abszolutista monarchiák rakták le a bürokratikus igazgatás alapjait. Így történt ez nálunk Mária Terézia Ratio Educationes-ének a kibocsátásával. Ez a korai bürokratikus centralizálás már az önkormányzati rendszerrel való szakítás kezdete. Az államosított igazgatás és az önkormányzat közötti harc azonban hosszú ideig folyt. Az abszolutizmus mindig a bürokratikus igazgatást részesítette előnyben, s kü-

<sup>13</sup> Vö.: Mezei Gyula: *A felügyelet szerepe az iskolai munka korszerűsítésében*. Tankönyvkiadó, Bp., 1978. 66. s. köv. old.

<sup>14</sup> Az irányítás és a felügyelet fogalmak tartalmának kialakulásával kapcsolatban Donáth Róbert igen részletesen elemzi az igazgatási és önkormányzati szervek viszonyának történeti alakulását. Helyesen írja, hogy: „...nem tekinthető véletlennek, hogy a mai értelemben vett »felügyelet« kategória teljes kidolgozásának »fénykora« mind az elméleti, mind a tételejogi szempontokra tekintettel a burzsoá (polgári) állam és jog fejlődésének ama időszakára esik, amikor választ kellett adni a burzsoá (polgári) állam és az önkormányzatok viszonyának kérdéseire.” In: Donáth Róbert: *Az irányítás, a felügyelet, az ellenőrzés kategóriák államigazgatástudományi jellegű megközelítése*. Az irányítás. A felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése I. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Bp., 1975. 94. old.

lönösen így volt ez az 1848—49-es szabadságharc leverése után. Nem változott a helyzet a kiegyezéssel sem, s ezért lett az egész oktatásügyben alapintézménnyé az iskolák feletti állami felügyelet, a centralista Eötvös József politikai befolyásával az 1868. XXXVIII. tv. alapján. A felügyelet elnevezés mégis bizonyos engedmény a helyi közösségek felé, azt az illúziót keltve, mintha a helyi önállóság az irányításban alapjában véve megmaradt volna.

A felügyelet kifejezés ekkor arra a kettős uralmi állapotra utal, ami az önkormányzat védői és az igazgatás államosításának hívei között fennállt.<sup>15</sup> A municipalisták (önkormányzat pártiak) ellenállása következtében egyes ágazatokban nem lehetett a központi államhatalom elképzeléseit kizárólagossá tenni, ezért szinte „kettős hatalom” keletkezett egész sor igazgatási ágazatban. A felügyelet kifejezés használata akkor a központi, bürokratizálódó közigazgatási hatalom *engedménye* volt a municipalisták felé abban a biztos tudatban, hogy az erőviszonyok előbb-utóbb teljesen a bürokratikus központi igazgatás javára fordulnak.<sup>16</sup> A felügyelet kifejezés kompromisszum volt a központi ágazati igazgatási szervek részéről: csak „részt kérnek” a befolyásból. A dekoncentrált apparátusok kiépítése után e szervek munkájának tartalma azonban úgy változott meg, hogy a beleszólásból, ellenőrzésből, befolyásolásból mind határozottabban *irányítás, döntés, tényleges érdemi hatalomgyakorlás lett*. A központi kormányhatalom tehát nem a szó igazi értelmében vett felügyeletet, azaz ellenőrzési jogot akart, hanem az *igazgatási ágazat teljes irányítási jogának kézbe-kaparítását*. Ezt a legtöbb ágazati igazgatási területen meg is tette, néha úgy, hogy kifejezetten rögzítette a központi s az alájuk tartozó dekoncentrált szervek irányítási jogát (ilyenek voltak pl. az ún. út- és építésügyi hivatalok), más-kor névleg csak felügyeleti jogot igényelt, de előbb-utóbb ténylegesen irányítási jogot gyakorolt.

A bürokratikus állami rendszerben a felügyeletnek voltaképpen két alapvető típusa alakult ki. Először is felügyeleti joga lett a klasszikus — polgári átalakulás idején alakult — minisztériumoknak, a fő funkciója az önkormányzatok államosítása után. Másodsorban kifejezetten felügyelet néven alakult meg egy egész sor ágazati igazgatási szerv, amelyik az igazgatás klasszikus ágazatainak ugyan alárendelve, de azoktól mégis többé-kevésbé különállva kapott funkciót. Így pl. a felszabadulás előtt nálunk is egész sor felügyelet néven hívtak létre új ágazati szerveket.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Az önkormányzati szervek és „államosított” igazgatási szervek harcára és viszonyára vonatkozóan lásd: Nagy Endre: *Állami beavatkozás és önkormányzat Magyarországon* (1867—1918) c. kandidátusi disszertációja (kézirat).

<sup>16</sup> Donáth Róbert a központi, bürokratikus államhatalom kiteljesedésének állapotában már joggal hangsúlyozza a felügyeletnek az állami beavatkozásra szánt funkcióját. „A központi hatalom — ha eltérő eszközökkel és eltérő aktivitással is — mindenkor és mindenhol fenntartotta magának a jogot, hogy az egyébként legitim külön hatalom ténykedését figyelemmel kísérje, s érdekeivel össze nem egyeztethető hatalomgyakorlás esetén beavatkozzon. Ennek az intézményesített formáját valósította meg a felügyelet.

A felügyelet tehát ekkor az állam és a tőle — de iure — többé-kevésbé független másik alany önkormányzat közötti jogviszony.” *Az irányítás. A felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése*. I. Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, Bp., 1975. 97. old.

<sup>17</sup> A felszabadulás előtt a következő szervek nevükben is viselték a felügyelet címet.

— A Pénzügyminisztérium alá tartozva:

M. Kir. Állami Földmérési Felügyelőségek.

M. Kir. kataszteri helyszínelési felügyelőségek.

Sajátos történeti oka van annak, ahogy a *felügyelet* tartalma a polgári állami fejlődésben alakult. Mivel központi, bürokratikus államhatalom a felügyeleti jogosítványok kiépítésével és kiterjesztésével korlátozta és sok területen felszámolta az önkormányzati jogosítványokat, ezért az akkori jogi terminológiában ez volt a *teljesebb és átfogóbb* hatalmi jogosítvány. Így keletkezett az a ma teljesen fonáknak tűnő értelmezés, hogy a felügyelet „több”, „nagyobb” mint az irányítás. Az akkori jogi szóhasználatban elfogadott volt, hogy aki „csak” irányít, az alacsonyabb ponton van (rendszerint önkormányzati szinten, vagy dekoncentrált igazgatási szervezetben vezet), de aki felügyel, az „központi” hatalmi jogosítványt gyakorol, az az irányítók döntéseit megváltoztathatja. A minisztériumok fő jogosítványa a felügyelet, s annak része az irányítás és ellenőrzés.

b) A felügyelet intézménye tehát a bürokratikus formájú közigazgatás sajátos irányítási formája, amelynek a neve nem fejezte ki pontosan a szervei rendeltetést. Más kérdés az, hogy — amint különösen a felszabadulás előtti oktatásügyben láttuk — a felügyelet ellátott valóban ellenőrzési jogot is. Fő funkciója mégis az volt, hogy a kormányzat és az oktatásügy központi igazgatási szerve által Magyarországon is jogszabályokkal szinte elárasztott iskolákat a szabályban foglaltaknak megvalósítására aktív útmutató, szervező aktusokkal készítse. Az iskola önállósága gyakran teljesen látszólagos volt, mindent úgy kellett csinálni, ahogy a felügyelet előírta.

A felszabadulás után megidult az oktatási rendszer korszerűsítése, s ezen belül a szervezeti keretek bizonyos reformálása is. Az oktatástartalom demokratizálása mellett az irányítás formái azonban alig változtak. Persze ez az irányítás más volt azért, mert az irányítók mások lettek.<sup>18</sup>

1949-ben, tehát a fordulat éve után, szocialista szellemben szabályozták az 1200/k—13/1949. IV. sz. VKM. rendelettel a felügyelet ügyét. Az iskolairányítás szocialista szellemű szabályozása hamarabb megtörtént, mint a tanácsrendszer létrehozása. A tartalmilag jó szabályozás bizonyára közrehatott abban, hogy *a tanácsok létrehozása után nem változtatták meg az irányítási intézménynek a nevét*. A tanácsrendelet létrehozása ugyanis fordított folyamatot indított el, mint kb. másfél évszázaddal korábban a bürokratikus közigazgatási apparátus kiépülése idején. A tanácsrendszer azon az elven nyugszik, hogy jellegében nincs különbség a központi és a helyi igazgatás között, illetve, hogy *helyre kell állítani a hatalom helyi gyakorlásának autoritását* amit a polgári bürokratikus igazgatási rendszer elvont. A központi és helyi hatalomgyakorlás szovjet (ta-

*A Földművelésügyi Minisztérium alá tartozva:*

M. Kir. Erdőfelügyelőségek, 1935. IV. tc. 39.

M. Kir. Gazdasági Felügyelőségek, 1921. XLII. tc. 84 251/1923. FM. sz. r.

Szőlészeti és Borászati Felügyelőségek

M. Kir. Selyemtenyészési Felügyelőségek

M. Kir. Kertészeti Felügyelőségek

M. Kir. Méhészeti Kerületi Felügyelőségek

*Iparügyi Minisztérium alá tartozva:*

M. Kir. Kerületi Iparfelügyelők

Össz. Ipari Munkaügyi Felügyelőség

*Kereskedelmi és Közlekedési Minisztérium alá tartozva:*

Közúti Kerületi felügyelők

*Vallás és Közoktatási Minisztérium alá tartozva:*

Tantestületek és a népoktatási kerületekben: Tantestületi főigazgató

Népoktatási kerület élén ker. tanfelügyelő.

<sup>18</sup> Vö.: Martonyi János: i. m., 65. s. köv. old.

nács) típusú megoldásában éppen ezért nem volt értelme valamiképpen is őrizni a központi és a helyi hatalomgyakorlás múltban gyökerező különbözőségét magukban a szervezeti formákban sem. A fordulat éve idején, a tanácsrendszer megteremtése alatt ezért fel sem merült olyan gondolat, hogy a tanácsi hatásköröket és szervezeteket „önkormányzathoz” hasonlították volna. *A tanácsrendszer lényege az, hogy a központtól le egész a legkisebb helységig megteremti az önirányítás modern formáit.*<sup>19</sup> A tanácsrendszer tehát a bürokratikus centralizmus felszámolása érdekében helyreállítja az önirányítási jogosítványokat. Ezeket később — a harmadik tanácstörvénytől — önkormányzati jogosítványoknak is nevezik.

A tanácsrendszer azzal az elképzeléssel született, hogy *a helyi közösségek saját hatalmi szervezetére rá kell bízni a helyi ügyek intézését.* Ilyen helyi ügy az iskolairányítás is. Ezért természetes, hogy az oktatásirányítás helyi szervei tanácsi szervezet egészébe beépültek, s ezért a helyi hatalom autoritása azokra ismét — a régi önkormányzati jogosítványok felbomlását követően hosszú időszak után — kiterjed. A tanácsok oktatásügyi (illetve művelődésügyi) szakigazgatási szervei azonban távolról sem egyszerűen a régi önkormányzat „felújításának” a formái. Nagyot változott másfél évszázad alatt a közigazgatási mechanizmus. Ha úgy mondjuk, hogy modernizálódott, akkor ez valamennyire kifejezi az igazgatástechnika hatalmas méretű átalakulását.

*A tanácsi oktatásügyi szervezet egészen új funkciója az iskolairányítás helyi formáinak a kiépítése volt.* A tanácsrendszerrel tehát alapvetően megváltozott az iskolairányítás helyi szakigazgatási szerveinek funkciója, sokkal differenciáltabb feladatokat kellett ennek az ágazatnak is megoldania. *Ettől kezdve megváltozik a felügyelet tartalma, ezt a változást azonban az ágazati tevékenységet kifejező terminológia nem tükrözi.* Egymás mellett, felváltva használják a jogi normák is az irányítási (igazgatási), s a szorosan vett felügyeleti (ellenőrzési) jogosítványokat. A tanácsrendszer megteremtésével — látszat szerint — értelmét veszítette a központi és helyi szervek alapvető jogosítványai közötti jellegbeli különbséget őrző terminológia. A magyar államszervezetben általában, pl. az ügyészi funkciónál, s különösen az államigazgatásban (általános és ágazati államigazgatásban) tovább él a felügyeleti jog, sőt később még nagyobb teret is hódított magának.

A tanácsrendszer 1950-ben történő megteremtésével sem jött létre azonban a központi irányítás és helyi ügyintézés közötti elvileg kívánatosnak mondott egyensúly. A tanácsok alá tartozó szakigazgatási szervek ugyan összehasonlíthatatlanul több jogosítványt gyakoroltak ténylegesen is, mint a felszabadulás előtt. Az 1950-es évek elején — különböző okokból — rendkívül gyors centralizációs folyamat zajlott le az igazgatási rendszerben. A központi igazgatási szervek mind általános normatív úton (rendeletekkel, normatív utasításokkal), mind egyedi utasításokkal az intézetek — s épp így a vállalatok — irányításában is egyre nagyobb mértékben korlátozták a helyi igazgatás lehetőségeit.

A túlzott centralizáció elleni első nagy szervezeti intézkedés az 1954. évi X., második tanácstörvény kibocsátása volt. Ez a kettős alárendeltségben a

<sup>19</sup> A tanácsok előbb vázolt jellegzetessége ugyanaz, mint amit a szovjetekkel kapcsolatban már korábban tisztáztott az államtudományi irodalom. Lásd különösen J. P. Trajnyin: *Az államhatalom helyi szervei a Szovjetunióban.* Az 1950-es évek elején szerzőtől olyan nagy tanulmány jelent meg az Állam és Igazgatásban, amelyik nagyban hozzásegített a szovjet forma lényegének megismeréséhez és megértéséhez.

helyi szervek önállóságát azzal kívánta biztosítani, hogy előírta a hatáskörök egyértelműbb megosztását a központi és helyi szervek között. A második tanács törvény decentralizációt kívánt végrehajtani az igazgatásban a kívánatos egyensúly helyreállítása érdekében.

Az átmeneti decentralizáció után az 1960-as évek elején megint szembe-  
tűnően *túlsúlyra kerülnek a minisztériumi aktusok az intézeti irányításban.* Ennek nem annyira jogi formális, vagy nem elsősorban a hatáskörök szabályozási rendjében rejlt okai, hanem inkább szervezetszociológiai meghatározói voltak. A szabályozás (a központi és helyi szervek közötti hatáskör megosztás) formálisan nem volt ugyan mindenütt tökéletes, de a nagyobb probléma az volt, hogy az akkori irányítási rendszerben *a minisztérium maga értelmezhetette: mi az ő jogosítványa és mi a helyi tanács szakigazgatási szervéé.* A kettős alárendeltség ilyen struktúrájában a két oldal nem mint egyenlő fél funkcionált, a helyi irányítás saját („ráosztott”) hatáskörében szuverén módon nem cselekedhetett. A központi szakigazgatási szervek elvonhatták a helyi tanács szakigazgatási szervek hatáskörét. Elsősorban azzal, hogy lényegében minden helyi ügybe közvetlen irányítási formákkal beavatkozhattak, konkrét kérdésekben állást foglalhattak, vagyis a helyi önállóságot úgy korlátozhatták, ahogy akarták. *Ténylegesen tehát megint egy erősen centralizált irányítási (igazgatási) metódus érvényesült.* A II. tanács törvény centralizáció elleni biztosítékai nem bizonyultak hatékonyak. Az erősödő közvetlen felső irányítási módszerek terjedése következtében megint *elmosódott a határ az irányítás és a felügyelet között,* a két kifejezést a jogszabályok is egymást helyettesítő értelemben használták, a kettő közötti tartalmi különbség szinte megszűnt.

A centralizált igazgatás az 1960-as években általában jellemezte államigazgatásunkat, tehát nem csupán az oktatás és művelődésirányításra volt jellemző. *Az egyensúly felbomlásának a hátrányait inkább a gazdasági rendszerben lehetett közvetlenebbül és kézzelfoghatóan érzékelni a helyi kezdeményezések elhalásában,* a vállalatvezetés felelősségének gyengülésében. A hatalom centralizációja, a központi igazgatási szervek helyi kérdésekbe való beavatkozása elkerülhetetlenül azzal járt, hogy az eredménytelenségért mindenki mást okolt, s mivel a központi beavatkozás erős volt a vállalati, intézeti hatékonyság esetleges csökkenéséért ők is kénytelen-kelletlen felelősséget kellett volna, hogy vállaljanak. Így aztán az a kompromisszum jött létre, hogy „*inkább ne firtassuk a felelősöket*”.

Az igazgatáson belüli problémák megoldását, a felelősségi vonalak egyértelműbb meghatározását tűzte célul az *új irányítási mechanizmus* beindítása előtt kialakított helyzetelemzés. Az új gazdasági mechanizmus néven ismert egész csoport kormányzati intézkedéssorozat évek alatti előkészület eredménye volt. Érdemes megjegyezni, hogy lényegében ebben az időszakban érlelődött meg a hazai államigazgatási jogtudományban is az a gondolat, hogy az irányítás és felügyelet elhatárolásával, az egyes formák speciális tartalmával a tudománynak is többet kell foglalkoznia.<sup>20</sup>

Az új gazdaságirányítási rendszer elvei és módszerei általánosabbak voltak, mint a kezdeti intézkedések címei jelezték. Voltaképpen egy egészen új irányítási koncepcióval léptek színtérre a hazai központi párt és állami szervek. Az államigazgatás rendszerében gyökeres, valóban decentralizáló folyamat indult el. A helyi igazgatási szervek önállóságának biztosítására radikális megoldást

<sup>20</sup> Lásd alább. 368. old.

választottak az új jogszabályok. Kimondták a kettős alárendeltség megszüntetését (1971. évi I. tv.). Ez azt jelentette, hogy *a központi szakigazgatási szervek csak általános normatívákkal irányíthatnak a konkrét, helyi ügyekbe nem avatkozhatnak be.* Ezzel a harmadik tanácstörvény visszahozta az ún. önkormányzati jogosítványt,<sup>21</sup> s a szakigazgatási szerv vezetőjét kifejezetten a tanácstestület, a végrehajtó bizottság, illetve a tanács függetlenített funkcionáriusainak rendelte alá.

Az igazgatás új stílusát azonban nem lehetett máról holnapra mindenütt bevezetni. Jól jellemezte a helyzetet Raft Miklós, amikor rámutatott arra, hogy az új gazdaságirányítási rendszerre való áttérés után egy ideig nem változott az előbbinek megfelelően az államigazgatási irányítási és felügyeleti eszközök rendszere. „— A népgazdaság irányítási rendszerében bekövetkezett változásokat még nem vezettük át, nem egyeztettük a korábban kialakult véleményekkel; — elképzelhetetlen, hogy az irányítás egész rendszerének változása ne tenné szükségessé az irányítási rendszer egyes szintjein az irányítási, felügyeleti funkciónak az egészhez való hozzáigazítását.”<sup>22</sup>

A központi szakigazgatási szervek néha nehezen váltottak át az új irányítási stílusra. Gyakran a régi módszereiket új köntösbe öltöztetve próbálták átmenteni. A helyi ügyekbe való beavatkozásnak — a törvény szellemével és rendelkezéseivel összeférhetetlen — új formáit alakították ki: „ajánlásokat” dolgoztak ki, értekezleteken „tanácsokat adtak” konkrét ügyekben való mikénti döntésre stb. Hamarosan rá kellett ébredniök, hogy a kormányzat ébren figyel ilyen, s hasonló új centralizációs törekvésekre, s a legtöbb ágazatban követelménnyé tették, hogy fokozatosan erősítsék az absztrakt normatívák útján való irányítást, s kerüljék az ún. önkormányzati jogok csorbitását.

Ez a tényleges, s ma már úgy látszik valóban központi és helyi szervek között bizonyos stabil *egyensúlyozó rendszert* kialakító *irányítási módszer* szükségszerűen *előtérbe állította az irányító szerveknél a felügyeleti jogosítványok kiterjedését.* Minél önállóbbak a helyi szakigazgatási szervek, minél inkább *általános normatívák útján irányítják azokat, annál nagyobb szerepe lesz az ún. felügyeleti funkciónak.* Ennek a lényege ugyanis az, hogy a felettes szerv fő feladata az általános normatívák mikénti betartásának vizsgálata. Minél önállóbb az intézet (iskolavezetés, vállalatvezetés stb.), annál inkább előtérbe kerül a helyi szakigazgatási szerv (pl. oktatás-művelődési osztály) felügyeleti tevékenysége. Minél inkább gazdája a helyi oktatási tevékenységnek az illetékes szakigazgatási szerv, annál inkább felügyeleti eszközökkel befolyásol az oktatásügy egész igazgatási rendszere.

<sup>21</sup> „A tanácsok kívánatos és folyamatosan erősítendő önállóságát és öntevékenységet markánsan fejezi ki a jogszabályok által körülhatárolt önkormányzati jellegük.” Az önkormányzati jelleg más vonatkozásairól is lásd: Varga József: *A tanácstörvényben megfogalmazott elvekről.* Állam és Igazgatás, 1971. évi 10. sz., 871. o. köv. old.

<sup>22</sup> Dr. Raft Miklós: *Az irányítás és a felügyelet értelmezése, szóhasználata.* Állam és Igazgatás, 1971. évi 1. sz., 58. old.

## AZ IRÁNYÍTÁS ÉS FELÜGYELET TARTALMÁNAK VÁLTOZÁSA AZ IGAZGATÁSTUDOMÁNYBAN

a) Az irányítás és a felügyelet megkülönböztetése — ahogy az előzőekben szemléltettük — olyan szervezeti rendszerekben történik meg, ahol a tudatos befolyásolás (felső, centrális, tervezett irányítás stb.) és az önírányítás (helyi önállóság, saját hatáskör stb.) kombináció jöttek létre. Általában nem használják a felügyelet kategóriáját pl. olyan szervezeti rendszerekben, ahol az alsó szervi részlegek autonómiával, saját hatáskörrel nem rendelkeznek. Amikor a felső szerv az alárendelt szerv hatáskörét minden korlátozás nélkül elvonhatja, ott nincs felügyelet. Azaz, ha ezt a szót esetleg használják is, ez voltaképpen ellenőrzés. Ahol az önírányító autonómia elhalt, ott tehát felügyeleti funkció is megszűnt. Ez a helyzet pl. a vállalati szervezeti formákon belül vagy a jogilag szabályozott rendszerekben az *ügyészségnél*. Az ügyészség kifelé általános felügyeletet gyakorol, de az ügyészi szervezeten belül az alacsonyabb szintű ügyészi szerveknek nincs olyan autonóm autoritási területe, amelyet a felettes szerv ne léphetne át, nincs olyan aktusuk, amelyet meg ne változtathatna. Szembetűnő az a jelenség, hogy az ilyen viszonyokkal foglalkozó tudományokban nem is használják az irányítás és a felügyelet megkülönböztetést, vagy ha használják is a felügyelet mindig azonos az ellenőrzéssel, ezért a felügyelet szó használata voltaképpen következtelenséget tükröz. A *vállalatgazdaságtanban* és a *vállalatszervezésben* ezért többnyire hiába keressük az irányítás és felügyelet megkülönböztetés problematikáját, ott alig találkozunk ezzel, annál többet az ellenőrzés fogalmával (formáival). Az *igazgatástudománynak* abban a megközelítéseiben, amelyek a vállalati, intézeti stb. belső struktúrából indulnak ki szintén ritkán találkozunk a felügyelet fogalmával. „Nincs helye” pl. e fogalomnak sem H. Fayol, sem L. Gulick és L. Urwick koncepciójában. Ezek az elméletek azon a társadalmi-szervezeti alapokon nyugszanak, amelyek a vállalatokat — a magántulajdon korlátlansága alapján — önállóknak tekintik, ahol a tulajdonost és a vezetést jogilag semmi sem korlátozza abban, hogy — az általános jogi normatívák keretei között — belülről mit tesz. (Más kérdés az, hogy társadalmilag, szociológiailag ez a vezetés sem olyan autonóm, a társadalmi tényeket, erőviszonyokat belső intézkedéseinél figyelembe kell vennie.) A vállalkozói kapcsolatokat viszont a szerződési rendszer szabályozza, vagyis olyan magánjogi kötöttség, amelyben az érdekeltek a szerződési jog határai között szabadon döntenek érdekeiknek megfelelően. Polgári viszonyok mellett az irányítás és a felügyelet megkülönböztetésének az ún. közüzemi rendszerben, az állami tulajdonba vett vállalatoknál, valamint az egyéb jogi szabályozás hatálya alá vont vállalatok vonatkozásában van alapja.<sup>23</sup> A szocialista rendszerekben viszont a *gazdálkodás szerveinek* illetve az *intézeteknek a társadalmi tulajdonba vétele után*, az *igazgatás és a termelőtevékenység közvetlen irányítási funkciójának elválasztása mellett*, *szükségszerű az irányítás (igazgatás) és a felügyelet szétválasztása*. Amikor a vállalatoknak az önállósága jogilag nem volt biztosítva, tehát az ún. tervutasításos rendszerben, akkor ugyan alig volt értelme felügye-

<sup>23</sup> A felszabadulás előtti hazai közüzemek állami irányításának, illetve felügyeletének módszeréről lásd: Nagy Endre: *Állami beavatkozás és önkormányzat Magyarországon* (1876—1918) c. kandidátusi disszertációját (kézirat).

letről beszélni. A felső — igazgatási — szervek irányították a vállalatok munkáját, ellenőrizték azt, hogy utasításaikat megtartják-e vagy sem. Ha ekkor a felügyelet kifejezést használták, az zavaró fogalom volt, mert az ellenőrzés konzekvenciáiként jóformán mindent megváltoztathattak az alájuk rendelt vállalatoknál.

*Az irányítás és felügyelet szétválasztásának problémája tehát olyan jogilag szabályozott rendszerek viszonylataiban jelent meg, ahol az alárendelt rendszereknek a funkciójuk ellátásában van viszonylagos autonómiájuk, amelyet a felettes rendszer önmaga, közvetlenül nem korlátozhat, nem számolhatja fel, hanem csak külön eljárással, más felső szervek közreműködésével és hozzájárulásával (rendszerint magas szintű szabályozással).*

Az irányítás és felügyelet problémája tehát az írott jogilag szabályozott igazgatási viszonyokban jelent meg korábban is, s azokban él ma is elsősorban. Mindezekből következőleg érthető, hogy az irányítás és felügyelet szétválasztása, tartalmuk meghatározása, egymáshoz fűződő viszonyuk elméleti kibontása általában a jogtudomány, s azon belül elsősorban az államigazgatási jogtudomány érdeme. Éppen ezért át kell tekintenünk annak a tekintélyes irodalmi anyagnak a fontosabb tanulmányait, amelyek az irányítás és felügyelet problémájával kapcsolatban a jogi szemléletű igazgatástudományban hazánkban is publikálódtak.

b) A jogi normák gyakran egymás mellett használták az irányítás és a felügyelet kifejezéseket. Néha az volt a látszat, hogy a két szó szinoním értelemben szerepel. Máskor egyértelműen elvált a normatívában az irányítás és a felügyelet tartalma. Az államigazgatási jogtudomány részletesen elemzi, tipizálja és rendszerezi a felügyeletre vonatkozó jogi rendelkezéseket.

A felszabadulás előtti hazai közigazgatástudományban alig találunk olyan jelentős alapművet, amelyek az irányítás és felügyelet szétválasztásának szükségességét elméleti megalapozottsággal kibontanák. Jellemző, hogy a közigazgatástudomány olyan európai színvonalú, neves hazai képviselője, mint Magyary Zoltán nagy összegező közigazgatástudományi munkájában nem tartotta szükségesnek, hogy akárcsak rövid fejtegetéseket is szenteljenek ennek a problémának.<sup>24</sup> Ez érthető annyiban, mivel a korabeli magyar közigazgatásnak nem volt gazdasági szervező funkciója, hiszen a vállalkozás szervezetei döntően a magántulajdonon alapultak. Ez a negligálás nem fogadható el azonban azért, mert köztudottan a magyar ipar már a múlt század utolsó harmadától erősen állami beavatkozással, támogatással, preferenciákkal bontakozott ki, s ezért érthető, hogy e támogatás fejében az állam igazgatásilag is magának vindikált valamilyen felügyeleti vagy irányítási jogot. A másik körülmény ami érthetlenné teszi ezt a tartózkodást a fasizmusnak, s különösen a háborúnak a gazdaságirányításra gyakorolt hatása. Noha nem olyan mértékben mint Németországban, de a totalitarizmus kibontakozása nálunk is erősítette a gazdaságba való állami beavatkozás tendenciáit. Ez is azt igényelte volna, hogy elméletileg is foglalkozni kellene a felügyelet funkciójával. A felügyelet, mint irányítási

<sup>24</sup> Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Bp., 1942. Bizonyára közrejeátszott ebben az, hogy Magyary mint a modern igazgatás vagy szervezéstudomány hazai művelője felfigyelt e fogalmak megkülönböztetésekének hiányára a klasszikus nagy igazgatástudományi munkában.



probléma elsősorban a gazdaságon kívül, az oktatásügy területén jelentkezett, s így az oktatásügyi igazgatás keretében került tárgyalásra.<sup>25</sup>

A felszabadulás után, s elsősorban a fordulat évét követően az igazgatás és felügyelet elhatárolása az államigazgatási jogtudományban egyre nagyobb szerepet kapott. Ez teljesen érthető, ha tekintetbe vesszük azt a nagy strukturális átalakulást, ami a termelőeszközök társadalmisításával bekövetkezett. Az 1950-es évek túlzó centralizációja azonban mégsem nagyon kedvezett az irányítás és felügyelet megkülönböztetésére hajlamos elméleti munkának. Annyira erős volt a felső beavatkozás az államigazgatásba, hogy a felügyeleti tevékenységnek nem látszott még a „saját területe”, még akkor sem, ha a jogi normák már használták is ezt a kifejezést.

Az 1949–50-es években végrehajtott átfogó államigazgatási reformoknak kétségtelenül szerepük volt az irányítás és felügyelet tartalmának megváltoztatásában. Az új központi igazgatási struktúra és az államigazgatási területi beosztás lényeges átrendezése elindította azokat a folyamatokat, amelyek a korábbi kifejezések tartalmát megváltoztatták. Voltaképpen a korábbi — részben felszabadulás előtti — *igazgatási rendszer* „logikáját örzi az a terminológia, amelyik a felügyeletet tekintette az átfogóbb, szélesebb jogosítványi rendszernek, azon belül helyezte el az irányítási és ellenőrzési jogot. Beér János és Mártonffy Károly 1959-es egyetemi jegyzetében még ilyen tágan értelmezett felügyeleti jogról van szó: „A minisztériumi felügyeleti jogkör — írják — két tényezőtől tevődik össze: irányításból és ellenőrzésből.”<sup>26</sup> Önkormányzati jelleg nélküli tanácsrendszerben, az irányítás erős centralizációja mellett azonban meg kellett fordulnia e fogalmak jelentéstartalmának és egymáshoz fűződő viszonyának. Ennek szükségességére Szatmári Lajos hívta fel a figyelmet. „A felügyelet — írta — (felügyeleti hatóság) fogalmának a tartalma bizonyos változást mutat. Az organizációs jogszabályok az ún. teljes államigazgatási jogosítványra elsősorban az irányítás (és velejáró) ellenőrzés kifejezést, de egyidejűleg a felügyelet megjelölést is használják. Nincs tehát kellőképpen tisztázva, hogy a felügyelet felöleli-e az irányítást is (az ellenőrzést nyilván igen), vagy pedig meghatározott szűkebb terjedelmű jogosítványt jelent.”<sup>27</sup> Noha szerzőnk azt mondja, hogy nincs eldöntve a kérdés, maga a korábban hivatkozott uralkodó állásponttal ellentétesen foglalt állást; ő a felügyelet szó tartalmát szűkíti, „részjogosítvánnyá” minősíti az irányításhoz viszonyítottan. „... a felügyelet részben kialakult értelmében államigazgatási részjogosítvány; azt jelenti, hogy a felügyelet elnevezéssel jelölt államigazgatási szerv hatáskörében elsődlegesen (ha nem is kizárólagosan) ellenőrzésre jogosult [tehát irányítást (feladatmegoldó „pozitív” utasítási jogkört) nem gyakorol] és arra nyert még felhatalmazást, hogy csak jogsértés, szabálytalanság kiküszöbölésére tehessen kötelező rendelkezést a hatósági jogkörébe utalt valamennyi intézmény felé.”<sup>28</sup> Rámutatott azonban

<sup>25</sup> A régebbi irodalomból lásd: Kornis Gyula: *Magyarország közoktatásügye a világháború óta*. Bp. 1927.; Somogyi József: *Hazánk közoktatásügye a második világháborúig*. Bp., 1942. Az újabb irodalomból: Hencz Aurél: *A művelődési intézmények és a művelődési igazgatás fejlődése*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp., 1962.; Mezei Gyula: *A felügyelet szerepe az iskolai munka korszerűsítésében*. Tankönyvkiadó, Bp., 1978.

<sup>26</sup> Beér János—Mártonffy Károly: *Államigazgatási jog*. Egyetemi jegyzet I., 1959. 56. old.

<sup>27</sup> Szatmári Lajos: *A bírságolás hatásköri és szervezeti kérdései*. Állam és Igazgatás 1961. évi 3. sz., 208. old. (Kiemelés tőlem: Sz. I.)

<sup>28</sup> I. m. 209. old. (Kiemelés az eredetiben.)

szerző arra is, hogy a felügyeletnek van egy „nem mindig következetes” — azaz az előbbinek ellentmondó használata is a jogszabályokban. Felsorol olyan példákat, amelyek szerint a felügyelet tartalma nagyjából olyan, mint a „nagyobb-nak” vett irányításé. „Tálalunk felügyelet elnevezéssel jelölt hatóságot, amely nemcsak ellenőrzést gyakorol és nemcsak jogsértés kiküszöbölésére jogosult kötelező rendelkezést kibocsátani, hanem a hatáskörébe tartozó ügyeknek teljes államigazgatási jogosítvánnyal (irányítással) felruházott gazdája (pl. sportfelügyelőség). A felügyelet elnevezéssel jelölt államigazgatási szerveket a kizárólag »ellenőrző« szervektől az különbözteti meg, hogy azok az ellenőrzésen túlmenően egyéb államigazgatási jogosítvánnyal is fel vannak ruházva (így jogszabálysértés megszüntetésére kötelező határozatot hoznak; egyes szankciókat, különösen pedig bírságot szabhatnak ki). Az ún. felügyeleti szervek is bizonyos közös alapvető jogosítványok (az ellenőrzés, jogszabálysértés kiküszöbölésére kötelező határozat) ellenére különböző terjedelmű államigazgatási jogosítvánnyal rendelkeznek.”<sup>29</sup> Az előbbi kitágított értelmű felügyeleti jogot gyakorolnak pl. az állami kereskedelmi felügyeletnél, az állami közegészségügyi felügyeletnél, a közegészségügyi és járványügyi állomásokon, a bányaműszaki felügyeletnél, a szakszervezeti munkavédelmi felügyeletnél és az autófelügyeletnél.

Ezeknél a főleg 1951—1957 között létrehozott felügyeletknél talán egy sajátos közös vonást vélünk felfedezni. *Valamennyi* — bizonyos vonatkozásban — *elűt az általános és szakigazgatási rendszer fő vonásától*, attól, hogy szoros hierarchikus rendszert alkotnak az alájuk tartozó szervekkel. A jogalkotó ezekben az ügycsoportokban szükségesnek tartott egy olyan szakmai ellenőrző szervet, amelyik *valamilyen mértékben más, mint a tipikus igazgatási irányítási rendszer*. Mindezeket a felügyeleteteket létre lehetett volna hozni a megfelelő szakigazgatási ágazatba (pl. egészségügyi, belkereskedelmi, nehézipari stb. minisztérium apparátusába) építve is. Az 1960-as évek fő tendenciája az igazgatás egységes hierarchikus rendszerének létrehozása volt. Ha most mégis ettől valamelyest eltérő megoldást megengedtek annak is alapos okai lehettek. *Joggal feltételezhetjük, hogy a centralizálás fő vonalának szükségessége mellett akkor is felismerhette a kormányzati igazgatás a szoros hierarchikus kapcsolat hátráltató hatását valamilyen funkció hatékony betöltése szempontjából*. Azért biztosított ezeknek bizonyos különállást a fő ágazati szakigazgatási szervektől, hogy az igazgatási befolyásoktól függetlenül érvényesülhessen rajtuk keresztül a szakmai kontroll.

Az irányítás és felügyelet elhatárolását, tartalmuk elméleti összefüggésekbe helyezését Szamel Lajos professzor 1963-ban kiadott monográfiája a jogirodalmi értelmezésben bekövetkező előbbi fordulatot tovább erősíti. Ő is beszélt annak szükségességéről, hogy irányítási terminológiának jelentéstartalmát rendezni kell, s következetességet kell vinni az igazgatási elemek, kategóriák szóhasználatának gyakorlatába. Érdeme az, hogy még határozottabban elválasztotta a felügyelet és az ellenőrzés tartalmát, s elvileg körülírta az irányítás és a felügyelet viszonyát. „... az ellenőrzés a csak felügyeletet végző szerveknek is rendszerint eszköze, s hogy a felügyeleti jog többnyire tartalmazza az ellenőrzési jogot. Végül pedig az irányítási jog, mely a pusztá felügyeletnél több, s amely a felügyeleti jogot magában foglalja, már csak azért is kiterjed az ellenőrzés jogára is. Mint tevékenység pedig nem végezhető ellenőrzési tevékenység

<sup>29</sup> I. m. 209. old

nélkül.” „... az irányítás döntően a rendelkezési joggal több a pusztá felügyeletnél.”<sup>30</sup>

Az irányítás és felügyelet viszonyának és tartalmának 1960-as évek elején történt jogtudományi kifejezése óta sem a jogtudományban általában, sem az államigazgatási jogtudományi értelmezésben lényeges változás nem történt. Ezt legjobban az államigazgatási jogtudományi alapművek, egyetemi oktatási anyagok bizonyítják.

Az államigazgatási jogtudományunkban ma uralkodó álláspont az, amelyik különbséget tesz a *hierarchikus* és *nem hierarchikus* felügyeleti formák között. Hierarchikusnak — szervezéstudományi terminológiát használva — akkor tekintjük a szervezeti kapcsolatokat, ha az irányító és megvalósító szervek (vállalatok és intézetek) közvetlen autoritási függőségben állnak. Így pl. hierarchikus volt valamilyen népgazdasági ágazati igazgatás rendszerének és a hozzájuk tartozó vállalatoknak a viszonya az ún. tervutasításos rendszerben. Nem hierarchikussá vált az új irányítási rendszerre való áttéréssel, amidőn a vállalatok bizonyos mértékig önállóvá váltak az irányító minisztériumoktól illetve tanácsai szakigazgatási szervektől.

Ugyanez érvényes volt az oktatási intézetekre is. Ott is a közvetlen irányítás mellett alig lehetett elválasztani az irányítási és felügyeleti formákat és jogokat. Helyesen ismeri fel az államigazgatási jogtudomány, hogy „*az egymás alá- és fölérendelt államigazgatási szervek viszonylatában az irányítás joga magában foglalja a felügyelet jogát is.*” Ugyanakkor az államigazgatás világában számos olyan szervet is találunk, amelyek az államigazgatási szervek felé nem irányítást, hanem csak felügyeletet fejthetnek ki. Amíg ugyanis *az irányító szervek rendelkezési (utasítási) jogot gyakorolhatnak*, és ennek révén az irányított szerv működésébe a hatásköri szabályok korlátai között beavatkozhatnak, addig *a csak felügyeleti szervek* nem hivatottak a felügyelt szervek folyamatos és rendszeres tevékenységének feltételeit biztosítani, és azok felett *rendelkezési joguk rendszerint nincs*; amennyiben mégis létezik, úgy az irányító szervek rendelkezési jogához képest erősen korlátozott mértékű és terjedelmű.<sup>31</sup> A rendszertani megítélés követelményét a tankönyv ismételten kiemeli. „A hierarchikus felügyeleti jog ugyanis része az irányítási jogosultságnak, annak alkotóelemeként, azzal összefüggésben érthető meg.”<sup>32</sup>

ISTVÁN SZENTPÉTERI

## THE PROBLEMS OF DEFINITION OF DIRECTION (MANAGEMENT) AND CONTROL WITH SPECIAL REGARD TO THE ADMINISTRATION OF PUBLIC EDUCATION

(Summary)

The notions direction — management — organization — administration — control are used in different, often contradictory, acceptations. One reason of the contradictions of national use is that also statutory provisions give different definitions and neither in everyday communication of organizational life nor in special sciences dealing with organizations can a uniform definition be found for them.

<sup>30</sup> Dr. Szamel Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1963., 162—163. old.

<sup>31</sup> *Magyar államigazgatási jog*. Általános rész. (Szerk.: dr. Szamel Lajos.) Tankönyvkidő, Bp. 1978. (Kiemelés az eredetiben.)

<sup>32</sup> I. m. 497. old.

The reasons of acceptational confusions and their exploration is explained by science with the phenomenon of historical separation of self-organizational (self-administrational) and bureaucratic (outer) forms of direction. The reason of separation of direction and control is the limitation of self-administrational rights by state (bureaucratic) administration organs, its supplanting partly or totally, the „nationalization of self-government“. This process can be documented especially well in the development of administration of educational policy. In this field the rights of self-administration ceased early in Middle-East-European countries in the period of absolute monarchy. Control became the main form of bureaucratic state direction of educational policy.

Having begun socialist building of state a reversed process has started. The content of control has changed with a more or less re-establishment of self-administration rights. While earlier it meant a super direction, recently a „limited administrative“ activity is meant by it subordinated to administrative directional rights. In the study the conception relating to the taxonomical connections of direction and general control and school inspectorate is explained.